

Valtiovarainvaliokunnan kunta- ja terveystoimiala

EDUSKUNTA

Lausuntopyyntö 18.4.2012

VNS 1/2012 VP VALTIONEUVOSTON SELONTEKO VALTIONTALouden KEHYKSISTÄ VUOSILLE 2013-2016

Valtaosa valtiontalouden sopeuttamiseksi esitetyistä leikkaustoimenpiteistä kohdistuu kuntatalouteen.

Vuoden 2012 alusta toteutetun 631 miljoonan euron valtionosuusleikkauksen lisäksi kehyspäätöksen mukaan kunnan peruspalvelujen valtionosuutta leikataan lisää vuoden 2015 tasossa 500 miljoonaa euroa.

Tämän lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön hallinnon alan kehittämistoimenpiteisiin, erityisesti vanhuspalvelulain toteuttamiseen tarkoitettuja varoja leikataan 25 miljoonalla eurolla siitä tasosta, jota maan hallitus syksyllä 2011 esitti. Mikäli lain valmistelun sisältöä ei vastaavasti kevennetä, tosiasiallinen peruspalvelujen valtionosuuteen kohdistuva leikkaus vuoden 2015 tasossa on 520 miljoonaa euroa.

Kehyspäätöksessä hallitus teki vuosia 2013–2016 koskevia veroratkaisuja joilla lisätään myös kuntien verotuloja. Kuntien korotettua yhteisöverosuutta jatketaan vuoden 2013 jälkeen. Vuositasolla tämä merkitsee noin 260 miljoonan euron lisää verotuloja kunnille muutoin toteutuvas- ta. Myös jäteveron tuotto pyritään siirtämään kunnille. Toteutuessaan tämä merkitsisi vuodes- sa noin 90 miljoonan lisäverotuloja kunnille ilman mahdollista jäteveron korotusta.

Yleisnäkymät

Kuntatalouden kehitysnäkymät ovat valtiontalouden kehysten vuosille 2013–2016 liitteenä olevassa Peruspalveluohjelmassa esitetty ns. painelaskelmien mukaisina. Ne vastaavat tämän hetkistä käsitystä kuntien menojen ja tulojen kehityksestä keskipitkällä aikavälillä ilman sopeutumistoimenpiteitä. Kuntatalouden kehitysnäkymät ovat arvioitun yleisen taloudellisen kehityksen vallitessa verrattain heikot.

Vuosina 2012–2016 toimintamenojen keskimääräinen vuotuinen kasvu arvioidaan ilman sopeuttamistoimenpiteitä neljäksi prosentiksi. Verorahoitus (kuntien verotulot ja valtionosuudet) lisääntyvät vastaavasti prosenttiyksikön vähemmän. Tämä merkitsee muun muassa kuntien vuosikatteen merkittävää heikkenemistä kehyskaudella. Kuntien ja kuntayhtymien yhteenlas- kettu tulos uhkaakin kääntyä negatiiviseksi. Tämän seurauksena kuntatalouden nopea vel- kaantuminen jatkuu samalla kun paineet kuntaverotuksen kiristymiseen kasvavat.

Kuntien rahoituksen edullinen saatavuus on varmistettu erityisesti Kuntarahoituksen kautta. Rahoitusmarkkinoiden levottomuus ja muuttuva eurooppalainen pankkisääntely tuovat uusia haasteita myös kuntien varainhankinnalle. Kuntarahoituksen toimintaedellytykset tulee jat- kossakin varmistaa hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti.

Muutokset valtionosuusrahoitukseen

Vuoden 2012 alusta toteutetun 631 miljoonan euron valtionosuusleikkauksen lisäksi kehyspäätöksen mukaan kunnan peruspalvelujen valtionosuutta leikataan lisää vuonna 2013 yhteensä 125 miljoonaa euroa, vuonna 2014 yhteensä 250 miljoonaa euroa ja vuonna 2015 yhteensä 500 miljoonaa euroa.

Hallitusohjelman mukaisen vuoden 2012 alusta täysimääräisenä toteutetun 631 miljoonan euron leikkauksen ja kehyspäätöksen mukaisen asteittain vuosina 2013–2015 toteutettavan lisäleikkauksen (500 milj. € vuoden 2015 tasolla) yhteismäärä vastaa vuoden 2015 tasolla jo reilun yhden tuloveroprosentin keskimääräistä tuottoa koko maassa. Kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen kohdistuvien leikkausten yhteisvaikutus kuntien valtionosuusrahoitukseen vuosina 2012–2015 on esitetty kuviossa 1.

Kuvio 1. Hallitusohjelman ja kehysriihen päätösten vaikutus kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen hallituskaudella vuosina 2012–2015.

2011	2012	2013	2014	2015	2016
	-631 milj. €	-631 milj. €	-631 milj. €	-631 milj. €	<i>Hallitusohjelman mukainen leikkaus valtionosuuteen -631 milj. euroa vuodesta 2012 alkaen → kunnilta jää valtionosuutta saamatta yhteensä <u>2 524 milj. euroa</u></i>
		-125 milj. €	-250 milj. €	-500 milj. €	
		yhteensä -756 milj. €	yhteensä -881 milj. €		<i>Kehysriihen 22.3.2012 mukaiset lisäleikkaukset valtionosuuteen jaksotettuna v. 2013-2015: - 2013: -125 milj. euroa - 2014: -250 milj. euroa - 2015: -500 milj. euroa → kunnilta jää valtionosuutta saamatta lisäksi yhteensä <u>875 milj. euroa</u></i>
				yhteensä -1 131 milj. €	

Hallituskaudella 2012-2015 kunnilta jää valtionosuutta saamatta yhteensä 3 399 milj. euroa

Edellä esitetyn lisäksi kehyspäätöksen mukaisesti sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan toiminnan kehittämiseen, muun muassa vanhuspalveluiden kehittämiseen tarkoitettuja varoja leikataan 20 miljoonaa euroa aiemmin sovitusta. Vuosittaisiin automaattimuutoksiin kuuluva kustannustason muutos ts. indeksikorotus puolestaan lisää kuntien valtionosuuksia vuonna 2013 yhteensä 206 miljoonalla eurolla.

Järjestelmän toimivuuden kannalta on olennaista, että kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen kohdistuvat leikkaukset toteutetaan valtionosuusprosenttia muuttamalla, kuten nyt on ehdotettu tehtäväksi. Tämä lisää kunnan omarahoitussuutta tasasuuruksena €/as-eränä, ja leikkauksen vaikutus on €/asukas yhtä suuri kaikissa kunnissa.

Kunnan valtionosuusrahoitus muodostuu kahdesta osasta: valtiovarainministeriön hallinnoimasta kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1704/2009) ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) mukaisesta valtionosuusrahoituksesta, jota hallinnoi opetus- ja kulttuuriministeriö.

Edellä esitetyt vuoden 2015 tasossa yhteensä 1 131 miljoonan euron valtionosuussäästöt koskevat pelkästään valtionvarainministeriön hallinnoimaa osaa valtionosuusjärjestelmästä. Lisäksi hallitusohjelman ja kehysriihen päätösten mukaisesti osa leikkauksista kohdistuu opetus- ja kulttuuriministeriön valtionosuusrahoitukseen.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnoimaan valtionosuusrahoitukseen kohdistuvat esimerkiksi lukioiden, ammatillisen koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen ylläpitäjille maksettavaan yksikköhintarahoitukseen kohdistuvat leikkaukset.

Lisäksi kehyspäättöksen mukaisesti opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla valtionosuusindeksi jäädytetään vuodeksi 2013. Indeksikorotuksen jäädytyksestä aiheutuu vuonna 2013 valtionosuusrahoitukseen noin 60 miljoonan euron vähennys, josta noin 45 miljoonaa euroa kohdistuu kuntien ja kuntayhtymien valtionosuusrahoitukseen.

Kehyspäättöksen mukaisesti perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen rahoitusta koskevat uudistukset sovitetaan valtionosuusuudistuksen aikatauluun. Valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudistuksen aikataulussa arvioidaan miten ammattikorkeakoulujen rahoituksen siirto kunnilta valtiolle ja oikeushenkilöaseman muuttaminen toteutetaan.

Muutokset verotuksessa

Kehysriihessä hallitus teki vuosia 2013–2016 koskevia veroratkaisuja, joilla pyritään lisäämään pääasiassa valtion verotuloja. Veroratkaisuista osa vaikuttaa kuitenkin myös kuntien verotulojen määrään suoraan tai välillisesti niitä lisäävästi tai vähentävästi. Alla on käyty läpi muutosten vaikutusta kuntien näkökulmasta eri veromuotojen osalta.

Arvonlisäveron korotus

Kehysriihessä päätettiin, että kaikkia arvonlisäverokantoja korotetaan 1 prosenttiyksiköllä 1.1.2013. Korotus lisää kustannuksia myös kunnallisella alalla.

Vaikutukset kunnallisverotuksessa

Hallitus päätti, että hallitusohjelman mukaisista ansiotuloverotuksen ansiotasojen inflaatiotarkistuksista luovutaan vuosien 2013 ja 2014 osalta. Tämä lisää sekä valtion että kuntien verotuloja. Valtiovarainministeriön mukaan vaikutus kunnallisveron tuotossa on vuodelle 2013 noin 100 miljoonaa euroa ja vuodesta 2014 eteenpäin noin 220 miljoonaa euroa.

Tarkistuksista luopuminen siirtää aiempaa suuremman osan verotuksessa tehtävistä vähennyksistä tehtäväksi valtion verotuksessa. Näistä suurin vaikutus on työtulovähennyksen siirtymisellä aiempaa enemmän valtion vastuulle, mutta lisäksi myös alijäämähyvityksen ja kotitalousvähennyksen osalta tapahtuu vastaavaa kehitystä.

Syksyn 2011 Valtion talouden kehyksiin vuosille 2013–2015 oli kirjattu kunnille kompensatio ansiotuloverotuksen ansiotasoindeksin tarkistuksista. Kun indeksit nyt jäädytetään, kompensatiotarvetta ei synny ja valtionosuuspohjia pienennetään vastaavasti. Kuntaliitto pitää menettelyä hyväksyttävänä, kun vastaavasti kuntien verotuloja vähentävät veroperustemuutokset korvataan kunnille täysimääräisesti jatkossakin.

Tämän lisäksi hallitus päätti, että työtulovähennystä ja kunnallisverotuksen perusvähennystä korotetaan. Perusvähennystä korotetaan 30€ minkä vuotuinen kunnallisveroa vähentävä vaikutus on ministeriön laskelmien mukaan 9 miljoonaa euroa. Työtulovähennys tehdään ensisijaisesti valtion verotuksesta, mutta siltä osin kuin vähennys ylittää ansiotulosta valtiolle suoritettavan veron määrän, niin vähennystä voidaan tehdä myös kunnallisverotuksessa. Valtiovarainministeriön laskelmien mukaan työtulovähennyksen korotus vähentää kunnallisveron tuottoa 18 miljoonaa euroa vuodessa.

Kehysriihessä päätettiin myös siitä, että kilometrikorvausten ylikompensaatiota puretaan rakenteellisella muutoksella. Muutosten vaikutukseksi kunnallisveron tuottoa lisäävästi on valtiovarainministeriössä arvioitu 35 miljoonaa euroa vuodessa.

Taulukko 1. (Toimenpiteiden vaikutukset kuntien verotuloihin)

Toimenpide, miljoonaa euroa	2013	2014	2015	2016
Luovutaan ansiotuloverotuksen ansiotaso- ja inflaatiotarkistuksista vuosina 2013 - 2014	100	220	220	220
Korotetaan työtulovähennystä	-18	-18	-18	-18
Kehitetään kilometrikorvausten laskentatapaa	35	35	35	35
Perusvähennyksen korotus (30 eurolla)	-9	-9	-9	-9

Vaikutukset yhteisöveron tuotossa

Aiemmin hallitusohjelmassa hallitus on linjannut, että kuntien jako-osuutta korotetaan 5 prosenttiyksikköä määräaikaisesti vuosina 2012 ja 2013. Tämän lisäksi yhteisöveronjako-osuudessa on kompensoitu yhteisöveroprosentin laskeminen 26 prosentista 24,5 prosenttiin vuodelle 2012. Näin kuntien jako-osuudeksi vuosille 2012 ja 2013 saatiin 28,34 prosenttia ja vuodesta 2014 eteenpäin 23,34 prosenttia.

Kehysriihessä päätettiin, että kuntien jako-osuuden korotusta 5 prosenttiyksiköllä jatketaan myös vuosina 2014–2015. Muutos lisää kuntien yhteisöverotuottoa noin 270 miljoonaa euroa vuositasolla. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että jako-osuuden korotus säädetään jatkossa pysyvästi.

Tämän lisäksi päätettiin yrityksille suunnatuista verohuojennuksista, joiden vaikutukseksi yhteisöveron tuottoon valtiovarainministeriö on laskenut noin 210 miljoonaa euroa vuodessa vuosina 2013–2014 ja noin 190 miljoonaa euroa vuonna 2015.

Yritysten verohuojennukset vähentävät kuntien yhteisöverotuottoa. Hallitusohjelman mukaisesti kuntien verotuloja vähentävät veroperustemuutokset kompensoidaan ensisijaisesti verojärjestelmän sisällä, kuten tältä osin on ehdotettu tehtäväksi. Tällä perusteella kuntien jako-osuutta korotetaan vuosiksi 2013–2015.

Lisäksi kuntien yhteisövero-osuutta alennetaan vuodesta 2013 alkaen yhteisöiltä verotuksen yhteydessä perittävän yleisradioveron johdosta. Yleisradiovero nostaa yhteisöveron tuottoa ja jotta tuotto saadaan kokonaisuudessaan ohjatuksi valtiolle, niin kuntien lakisääteistä jako-osuutta lasketaan 0,08 prosenttiyksiköllä. Vuoden 2013 väliaikaista jako-osuutta muutos laskee tämän hetkisen tiedon valossa 0,1 prosenttiyksiköllä.

Kehysriihen päätösten jälkeen, edellä mainitut muutokset huomioon ottaen, kuntien yhteisöveron jako-osuudet ovat tämän hetkisen tiedon mukaan seuraavat:

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Kuntien osuus yhteisöveron tuotosta, %	31,99	28,34	29,41	29,22	29,13	23,26

Vuonna 2012 kuntien yhteisöveron tilitysten ennakoidaan jäävän lähes 16 prosenttia alemmalle tasolle kuin vuonna 2011 ja olevan noin 1,4 miljardia euroa. Vuonna 2013 tilitysten ennakoidaan kasvavan jonkin verran.

Kiinteistövero

Kehysriihessä ei tehty päätöksiä, joilla olisi suoraa vaikutusta kiinteistöveron kertymään. Valtioneuvoston tiedotteen mukaan jatkossa selvitetään mahdollisuudet kiinteistöverojen alarajojen nostamiseen.

Valtiovarainministeriössä on lisäksi käynnissä hanke, jossa yhdessä Kuntaliiton ja Verohallinnon kanssa selvitetään muun muassa kiinteistöverotuksen arvostamisperusteiden uudistamistarvetta, veropohjan laajennusmahdollisuuksia, kiinteistötietojen ajantasaisuutta ja välittymistä tietokantaan sekä veron erä- ja tilityspäivien muuttamistarvetta. Selvitysten on tarkoitus valmistua vuoden 2012 loppuun mennessä.

Jätevero

Kehysriihen päätösten mukaan jäteveron tuotto pyritään siirtämään kunnille, kuten Kuntaliitto on esittänyt. Jäteveron siirtäminen kunnille toisi verotuloja noin 90 miljoonaa euroa vuodessa. Siirto on mahdollista tehdä kunnille esimerkiksi tasasuuruksella €/asukas-erällä. Näin siirto ei sitois yksittäisen kunnan verotuloja kunnassa tuotettuun jätteen määrään.

Yhteenveto

Kuntien taloustilanne tänä vuonna on vuoden 2011 alustavien tilinpäätöstietojen perusteella 400 miljoonaa euroa ennakoitua heikompi.

Mittavat valtionosuusleikkaukset enteilevät merkittäviä kuntaveron korotuksia, velkaantumisen kiihtyvää kasvua sekä monin paikoin palvelujen laadun ja saatavuuden heikkenemistä.

Tässä tilanteessa tärkeitä on, että kuntien velvoitteita ei lisätä ja että kuntien mahdollisuudet toteuttaa lakisääteisten kuntapalvelujen laatu ja saatavuus kohtuullisella veroasteella varmistetaan koko maassa. Tämän takia hallituksen kehysriihen kirjaus kuntien tehtävien läpikäymisestä ja kuntien toimintaa ohjaavan normiston joustavoittamisesta on tärkeää toteuttaa mahdollisimman pikaisesti.

SUOMEN KUNTALIITTO

Juhani Turkkila
pääekonomisti